

กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตตลอดวงจรบรรจุภัณฑ์*

MODEL LAW ON EXTENDED PRODUCER RESPONSIBILITY OF
THE PACKAGING LIFECYCLE

จุฬาพัฒน์ กิรติภูมิธรรม

Julapathana Kiratiphumtam

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก กรุงเทพมหานคร ประเทศไทย

Faculty of Law, Krirk University, Bangkok, Thailand

Corresponding author E-mail: k.julapathana@gmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับบรรจุภัณฑ์ของไทย 2) ศึกษาหลักการแนวคิดที่เกี่ยวข้องการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตตลอดวงจรบรรจุภัณฑ์ 3) ศึกษากฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตตลอดวงจรบรรจุภัณฑ์ 4) เพื่อเสนอกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตตลอดวงจรบรรจุภัณฑ์ ด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพ ได้แก่ การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การมีส่วนร่วมในการออกแบบกฎหมาย และการรับฟังความคิดเห็นร่างกฎหมาย ผลการวิจัยพบว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายสำหรับการจัดการบรรจุภัณฑ์ที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดมลพิษสิ่งแวดล้อมและคาร์บอนฟุตพริ้นท์ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจากการศึกษากฎหมายของสหภาพยุโรป สหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี ราชอาณาจักรนอร์เวย์ และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม พบว่า ประเทศเหล่านี้ได้นำหลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต หลักการขยายความรับผิดชอบของผู้บริโภค และหลักการประเมินวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญภายใต้นโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนมาใช้เป็นหลักการพื้นฐานในการตรากฎหมายว่า ด้วยการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตตลอดวงจรบรรจุภัณฑ์ ข้อค้นพบของงานวิจัยนี้ คือ (ร่าง) พระราชบัญญัติบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. เพื่อเป็นกฎหมายต้นแบบที่นำไปสู่การพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อม อีกทั้งยังเป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนของประเทศไทย โดยมีโครงสร้างที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดให้ผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อคาร์บอนฟุตพริ้นท์ตลอดวงจรบรรจุภัณฑ์ของผู้ผลิต โดยมีองค์การความรับผิดชอบของผู้ผลิตทำหน้าที่แทนผู้ผลิต และการส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ที่มีประสิทธิภาพ

คำสำคัญ: หลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต, หลักการขยายความรับผิดชอบของผู้บริโภค, องค์การความรับผิดชอบของผู้ผลิต, เศรษฐกิจหมุนเวียน, กฎหมายต้นแบบ

Abstract

This research aims to 1) Investigate legal problems related to Thailand's packaging, 2) Explore principles and concepts related to extended producer responsibility of the packaging lifecycle, 3) Examine international environmental laws, foreign laws, and Thailand laws related to

*Received March 5, 2025; Revised March 28, 2025; Accepted March 30, 2025

extended producer responsibility of the packaging lifecycle, and 4) Propose the model law on extended producer responsibility of the packaging lifecycle using the qualitative research methodology, i.e., documentary research, in-depth interview, and participation in forming laws, and public hearing on the draft law. The research results showed that Thailand does not provide any laws for efficient packaging management, causing environmental pollution and carbon footprint which is a factor of climate changes. According to the study of laws of the European Union, the Federal Republic of Germany, Kingdom of Norway, and the Socialist Republic of Vietnam, these countries have adopted extended producer responsibility, extended consumer responsibility, and life cycle assessment which are significant principles under the circular economy policy as the fundamental principles in legislating a law on extended producer responsibility of the packaging lifecycle. This research obtains “(draft) Green Packaging Act B.E.” as the model law leading to developing environmental laws. Moreover, it is the law corresponding to Thailand’s circular economy policy. The important structures include assigning packaging producers to be responsible for carbon footprint of the producer’s packaging lifecycle with producer responsibility organizations representing producers and promoting consumers to involve the local administrative organization in efficiency of packaging waste management.

Keywords: Extended Producer Responsibility, Extended Consumer Responsibility, Producer Responsibility Organization, Circular Economy, Model La

บทนำ

บรรจุภัณฑ์ (Packaging) มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจในปัจจุบัน โดยทำหน้าที่ในการบรรจุสินค้า การป้องกันความเสียหายของสินค้า การจัดวางสินค้าเพื่อจำหน่าย การบ่งบอกถึงเอกลักษณ์และการโฆษณาสินค้า รวมถึงการจัดเก็บและการขนส่งสินค้า แต่วงจรชีวิตบรรจุภัณฑ์ (Packaging lifecycle) ตั้งแต่การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การผลิต การใช้บรรจุภัณฑ์ และการกำจัดขยะบรรจุภัณฑ์ก็ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสร้างคาร์บอนฟุตพริ้นท์ (Carbon footprint) ซึ่งเป็นสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate change) จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมด้วยกลไกการกำกับดูแลสมัยใหม่ (Modern regulatory Mechanisms) ที่สามารถควบคุมมลพิษสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์ และสิ่งแวดล้อมในระดับที่กว้างมากขึ้น (Law Teacher, 2013)

ปัญหาดังกล่าว เป็นปัญหาที่โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Environment Programme: UNEP) ให้ความสำคัญและได้ผลักดันประเทศภาคีสมาชิกให้ร่วมมือกันแก้ปัญหาภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC) (สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน, 2559) พิธีสารเกียวโต (Kyoto protocol) ข้อตกลงปารีส (Paris Agreement) และการประชุมภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UN Climate Change Conference of the Parties: COP) ที่กำหนดให้ภาคีสมาชิกร่วมมือกันเพื่อบรรลุเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon neutrality) ภายในปี ค.ศ. 2050 และการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นศูนย์ (Net Zero Emissions) ภายในปี ค.ศ. 2065 ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกสหประชาชาติที่ได้ลงนามและให้สัตยาบัน ส่งผลให้ประเทศไทยมีพันธกรณีที่ต้องออกมาตรการกฎหมายภายในประเทศให้สอดคล้องและรองรับอนุสัญญาดังกล่าวด้วย (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2567) สำหรับแนวทางการลดก๊าซเรือนกระจกจากวงจรบรรจุภัณฑ์นั้น หลายประเทศได้นำกลไกเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม



(Environmental Economics) คือ หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluters Pay Principle: PPP) มาสร้างเป็นหลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) โดยกำหนดให้ผู้ผลิตมีหน้าที่รับผิดชอบต่อคาร์บอนฟุตพริ้นท์จากกระบวนการผลิตไปจนถึงการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ หรือที่เรียกว่า “From Cradle to Grave” ซึ่งเป็นโมเดลที่ใช้ในการกำหนดความรับผิดชอบของผู้ผลิตด้วยวิธีการประเมินวัฏจักรวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์ (Life Cycle Assessments: LCA) (Trevor, M. L., 2020) ปัจจุบัน 65 ประเทศ หรือคิดเป็นร้อยละ 32 ของโลกที่มีกฎหมายว่าด้วยการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตตลอดวงจรบรรจุภัณฑ์ หรือที่เรียกว่า “กฎหมาย EPR” บังคับใช้แล้ว ดังภาพที่ 1 (Mitch Webster, 2024)



ภาพที่ 1 Extended Producer Responsibility (EPR) for Packaging Laws Around the world

จากการสำรวจกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับบรรจุภัณฑ์และการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ พบว่า มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติมาตรฐานอุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติมาตรา ซึ่งตวงวัด พ.ศ. 2466 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 และกฎหมายลำดับรองอีกหลายฉบับ แต่ก็ยังไม่มีกฎหมายที่ขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตมาตราเป็นกฎหมายแต่อย่างใด มีเพียงการให้ความรู้และการรณรงค์ในภาคสมัครใจเกี่ยวกับหลัก EPR ในแผนการจัดการขยะพลาสติก พ.ศ. 2561 - 2573 เท่านั้น ทำให้ขาดกลไกทางกฎหมายในการควบคุมคาร์บอนฟุตพริ้นท์จากวงจรบรรจุภัณฑ์ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งโดยที่ปัญหาก็ซ้ำซ้อนจากที่เกิดจากขยะและของเสียบรรจุภัณฑ์นั้น ได้รับการยืนยันจากโครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ (UNEP) โดย Global Waste Management Outlook 2024 ระบุว่า “ขยะของชุมชนทั่วโลกมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็น 3.8 พันล้านตัน ภายในปี พ.ศ. 2593 ซึ่งจะทำให้ต้นทุนในการจัดการขยะทั่วโลกเพิ่มขึ้นจาก 2.5 แสนล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ. 2563 เพิ่มขึ้นเป็น 6.4 แสนล้านดอลลาร์ ในปี 2593” (United Nations Environment Programme, 2024) สอดคล้องกับรายงานของธนาคารโลกที่ว่า “ปัญหาขยะและของเสียมีความสำคัญที่สถาบันการเงินระหว่างประเทศ หน่วยงานของรัฐในระดับประเทศหรือระดับท้องถิ่น รวมทั้งภาคเอกชนต่างให้เงินทุนสนับสนุนการจัดการขยะและของเสียเพื่อการลดการปล่อยมลพิษในการรักษาอุณหภูมิโลกไม่ให้เพิ่มขึ้น โดยในช่วงปี พ.ศ. 2559 - 2593 จะต้องใช้เงินทุนในการจัดการขยะและของเสียอยู่ระหว่าง 2.1 - 7.8 ล้านล้านดอลลาร์” (Climate Bonds Initiative, World Bank, 2023) จะเห็นได้ว่าการจัดการขยะและของเสียมีความสำคัญที่รัฐภาคีแห่งต้องดำเนินการแก้ไขภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลง

สภาพภูมิอากาศและความตกลงปารีส ซึ่งประเทศไทยก็ได้ร่วมลงนามด้วย (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2567) อีกทั้งประเทศไทยก็มีปัญหาเกี่ยวกับขยะ โดยกรมควบคุมมลพิษ รายงานว่า ในปี 2565 มีขยะที่ไม่ได้รับการกำจัดอย่างถูกต้อง 7.88 ล้านตัน และในปี พ.ศ. 2566 มีขยะมูลฝอยชุมชน 26.95 ล้านตัน หรือเฉลี่ยประมาณ 73,840 ตัน/วัน และก่อให้เกิดแหล่งเชื้อโรคสะสม มลพิษทางสิ่งแวดล้อม ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของมนุษย์และระบบนิเวศ (กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2567) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ขยะบรรจุภัณฑ์ประเภทพลาสติกมีปริมาณปีละ 2 ล้านตัน แต่มีการนำกลับมาใช้ประโยชน์เพียงปีละ 0.5 ล้านตัน หรือร้อยละ 25 เท่านั้น ส่วนที่เหลือ 1.5 ล้านตัน หรือร้อยละ 75 ถูกทิ้งเป็นขยะ และปริมาณขยะยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2560) ปัญหาดังกล่าวมีความเชื่อมโยงกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นความสำคัญของการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตตลอดวงจรบรรจุภัณฑ์ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยด้วยกลไกการกำกับดูแลสมัยใหม่เพื่อขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย (NDC Action Plan on Mitigation) และมีกฎหมายที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDGs)

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการวงจรบรรจุภัณฑ์ของประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาหลักการ แนวคิด และนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตตลอดวงจรบรรจุภัณฑ์
3. เพื่อศึกษากฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์เพื่อการจัดการบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม
4. เพื่อเสนอกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตตลอดวงจรบรรจุภัณฑ์สำหรับประเทศไทย คือ ร่างพระราชบัญญัติการจัดการบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ.

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ได้แก่ การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) และการวิจัยภาคสนาม (Field Research) ซึ่งเป็นกระบวนการวิจัยทางนิติศาสตร์ (Legal Research Mythology) ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษาวเคราะห์ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Sources) ได้แก่ กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ โดยศึกษาเชิงเปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตวงจรบรรจุภัณฑ์ของสหภาพยุโรป สหพันธรัฐเยอรมัน Waste ราชอาณาจักรนอร์เวย์และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม กับกฎหมายไทย รวมทั้งศึกษาวเคราะห์ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Sources) จากเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับโจทย์วิจัย และขอบเขตของการวิจัย อาทิ ตำรา งานวิจัย รายงาน บทความ เอกสาร สัมมนา วารสาร และสื่ออิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น

2. การวิจัยภาคสนาม (Field Research) เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Sources) จากภาคสนาม ทั้งนี้ ได้รับการรับรองจากคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์ สาขาสังคมศาสตร์และพฤติกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี เอกสารรับรองเลขที่ 108/2567 รหัสโครงการ 108/2567 เพื่อขอความยินยอมจากผู้ให้ข้อมูล รวมทั้งแจ้งสาระสำคัญเกี่ยวกับการดำเนินการเก็บข้อมูลจากประชากรผู้ให้ข้อมูลตามรูปแบบที่คณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในมนุษย์กำหนดไว้โดยใช้เครื่องมือในการวิจัย ได้แก่

- 1) การสัมภาษณ์เชิงลึก
- 2) การมีส่วนร่วมในการออกแบบกฎหมาย และ
- 3) การรับฟังความคิดเห็น ดังนี้



2.1 การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) การวิจัยนี้ได้ดำเนินการสัมภาษณ์เชิงลึกโดยตรงระหว่างผู้วิจัยกับประชากรสัมภาษณ์ โดยกำหนดประเด็นสัมภาษณ์ไว้ล่วงหน้าและใช้วิธีการเลือกผู้ให้ข้อมูลแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive Sampling) เฉพาะผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงกับประเด็นของการวิจัยและการจัดทำร่างกฎหมาย ได้แก่ นักวิชาการด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม ผู้พิพากษา อัยการ ทนายความ ผู้ประกอบการบรรจภัณฑ์ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการรีไซเคิล ผู้บริโภค รวม 30 คน เพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกไปใช้วิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลเอกสาร

2.2 การมีส่วนร่วมในการร่วมออกแบบกฎหมาย (Participatory Design, Co-Design) เป็นการระดมความคิดเห็นจากประชากร เพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลสำคัญที่นำไปสู่จัดทำ (ร่าง) พระราชบัญญัติการจัดการบรรจภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. โดยคัดเลือกประชากรที่มีความรู้ด้านกฎหมายและประชากรที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรง ได้แก่ นักวิชาการด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บังคับใช้กฎหมาย ผู้พิพากษา อัยการ ทนายความ ผู้ประกอบกิจการบรรจภัณฑ์ ผู้บริโภค องค์กรด้านสิ่งแวดล้อม รวม 36 คน

2.3 การรับฟังความคิดเห็น (Hearing) เมื่อจัดทำ (ร่าง) พระราชบัญญัติการจัดการบรรจภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. แล้ว ผู้วิจัยจึงนำร่างฯ มาดำเนินการประชุมการรับฟังความคิดเห็นจากนักวิชาการด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บังคับใช้กฎหมายและทนายความ ผู้ประกอบกิจการบรรจภัณฑ์ ผู้บริโภค องค์กรด้านสิ่งแวดล้อม รวม 30 คน เพื่อนำความคิดเห็นของประชากรไปปรับปรุงแก้ไข (ร่าง) พระราชบัญญัติการจัดการบรรจภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

3. การวิเคราะห์ข้อมูล (Data Analysis) ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลตามนิติวิธีการวิจัย (Legal Research Methodology) ด้วยการวิเคราะห์และสังเคราะห์เชิงตรรกวิทยา คือ มีเหตุที่สัมพันธ์กับผล โดยให้ความสำคัญกับหลักการ แนวคิดและทฤษฎีที่เป็นรากฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทย เพื่อทำการวิเคราะห์และสังเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ 4 ประเทศ กับกฎหมายไทย นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้นำข้อมูลภาคสนาม (Field Research) มาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลเอกสาร เพื่อให้ได้ประเด็นสำคัญที่นำไปสู่การจัดทำ (ร่าง) พระราชบัญญัติการจัดการบรรจภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ.

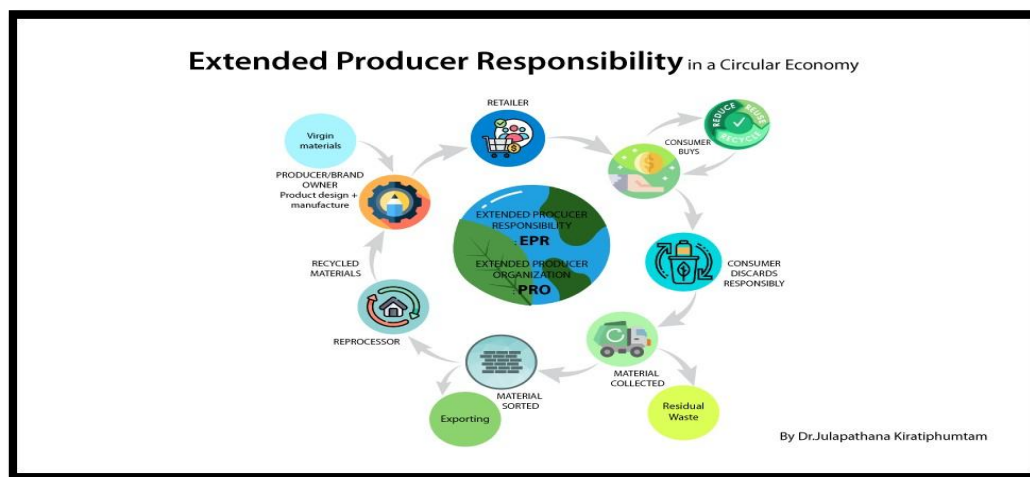
ผลการวิจัย

การวิจัยนี้ ได้ดำเนินการศึกษาวิจัยตามวัตถุประสงค์ จึงสรุปผลการวิจัย ดังนี้

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการบรรจภัณฑ์ของประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบรรจภัณฑ์และการจัดการขยะบรรจภัณฑ์ แม้จะมีกฎหมายหลายฉบับ แต่ก็ยังไม่มีความสมบูรณ์ใดที่มีพื้นฐานมาจากหลักการขยายขอบเขตความรับผิดชอบของผู้ผลิตซึ่งเป็นหลักการภายใต้นโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนไปตราเป็นกฎหมายที่ใช้ในการจัดการบรรจภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด กล่าวคือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบรรจภัณฑ์ อาทิ 1) พระราชบัญญัติมาตรฐานอุตสาหกรรม พ.ศ. 2511 เป็นกฎหมายที่เน้นการกำกับดูแลผลิตภัณฑ์ให้มีคุณภาพตามมาตรฐานอุตสาหกรรมเท่านั้น แต่ไม่มีหลักเกณฑ์ที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด 2) พระราชบัญญัติมาตรฐานซึ่งตวงวัด พ.ศ. 2466 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง ก็เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อกำกับดูแลมาตรฐานการชั่ง ตวง วัด ตามปริมาณที่กำหนดเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้บริโภคโดยขาดมิติทางด้านสิ่งแวดล้อม 3) พระราชบัญญัติอาหาร พ.ศ. 2522 แม้จะมีบทบัญญัติในการควบคุมผู้ผลิตและผู้นำเข้าแต่ก็เป็นการควบคุมด้านคุณภาพ มาตรฐาน ฉลากอาหารเท่านั้น แต่ไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับฉลากบรรจภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Eco Label) นอกจากนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะที่ใช้บังคับในปัจจุบันที่มีมากกว่า

40 ฉบับ อาทิ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 รวมถึงฉบับแก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 และกฎหมายลำดับรองอีกหลายฉบับ อาทิ กฎกระทรวงว่าด้วยการกำจัดมูลฝอยติดเชื้อ พ.ศ. 2545 หรือ ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่องหลักเกณฑ์การคัดเลือกสถานที่ตั้งสำหรับการฝังกลบมูลฝอยอย่างถูกหลักสุขาภิบาล พ.ศ. 2560 เป็นต้น จะเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายที่บังคับใช้กับการจัดการขยะมูลฝอยทั่วไป แต่ไม่มีกฎหมายฉบับใดที่นำหลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตมาใช้เพื่อให้ผู้ผลิตมีหน้าที่รับผิดชอบต่อวงจรชีวิตบรรจุภัณฑ์ของตนเอง โดยภาระหน้าที่ในการจัดการขยะกลับเป็นของผู้บริโภคที่ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งการจัดการขยะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังไม่ได้นำแนวคิดการจัดลำดับชั้นของเสีย (The Waste Hierarchy) มาใช้ในการจัดขยะ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นมาโดยมีเจตนารมณ์เพื่อการรักษาสิ่งแวดล้อมทั่วไป การควบคุมมลพิษ การทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฯลฯ แต่ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่กำหนดให้มีการประเมินประเมินวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์เพื่อให้ผู้ผลิตรับผิดชอบต่อคาร์บอนฟุตพริ้นท์ที่เกิดจากกระบวนการผลิต การใช้และการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์แต่อย่างใด จึงกล่าวได้ว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายว่าด้วยการขยายความรับผิดชอบต่อผู้ผลิตตลอดวงจรบรรจุภัณฑ์ หรือ กฎหมาย EPR แต่อย่างใด ส่งผลให้ประเทศไทยขาดกลไกทางกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการลดคาร์บอนฟุตพริ้นท์ในวงจรบรรจุภัณฑ์ที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นก็ยังไม่สอดคล้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ลงนามและให้สัตยาบันไว้

2. ความสำคัญของหลักการขยายความรับผิดชอบต่อผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility: EPR) และนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) จากการศึกษาพบว่า ปัญหาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ได้ส่งผลกระทบต่อ การเกิดก๊าซเรือนกระจกและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างมีนัยสำคัญ จากปัญหาดังกล่าวได้นำไปสู่การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนที่ให้ความสำคัญกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ครอบคลุมการผลิต การปรับปรุงพฤติกรรมของผู้บริโภคและการจัดการภาคขยะและของเสียด้วยการนำหลักการขยายความรับผิดชอบต่อผู้ผลิตมาสร้างระบบที่มีความผูกพันต่อผู้ผลิตในการระดมทุนและการจัดตั้งระบบการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ คือ 1) สร้างแรงจูงใจให้เกิดการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมที่คำนึงถึงคาร์บอนฟุตพริ้นท์ตลอดวงจรชีวิตของผลิตภัณฑ์ 2) การใช้ให้น้อยลง (Reduce) เพิ่มสัดส่วนการใช้ซ้ำ (Reuse) การรีไซเคิล (Recycle) และการแปลงเป็นพลังงาน (Energy Recovery) 3) สร้างระบบการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของภาครัฐและภาคเอกชนในการจัดการขยะ (Public Private Partnership) รวมถึงสร้างความรับผิดชอบต่อผู้บริโภคตามหลักการขยายความรับผิดชอบต่อผู้บริโภค (Extended Consumer Responsibility: ECR) จึงกล่าวได้ว่า หลักการขยายความรับผิดชอบต่อผู้ผลิตและนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนมีความสัมพันธ์ต่อการจัดการวงจรชีวิตบรรจุภัณฑ์ และเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการสร้างกลไกทางกฎหมายเพื่อจัดการบรรจุภัณฑ์อย่างยั่งยืน (ภาพที่ 2) ซึ่งกลไกทางกฎหมายที่มีหลักการพื้นฐานมาจากหลักการขยายความรับผิดชอบต่อผู้ผลิตภายใต้ นโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนเป็นแนวทางที่ 65 ประเทศใช้เป็นกฎหมายเพื่อลดคาร์บอนฟุตพริ้นท์ในวงจรบรรจุภัณฑ์



ภาพที่ 2 Extended Producer Responsibility in a Circular Economy

3. กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (International Environmental Law) และกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งสรุปผลการวิจัยเป็น 2 ประเด็น ดังนี้

3.1 กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ (International Environmental Law) เป็นหลักเกณฑ์ที่สะท้อนถึงความพยายามร่วมกันของประชาคมโลกในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สำหรับขยะและของเสียเป็นปัญหาที่โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติให้ความสำคัญ เพื่อให้ภาคีสมาชิกร่วมมือกันแก้ปัญหาภายใต้กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศหลายฉบับ อาทิ กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change - UNFCCC) อนุสัญญาบาเซลว่าด้วยการควบคุมการเคลื่อนย้ายข้ามแดน และการกำจัดของเสียอันตรายและการจำกัด (Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal) อนุสัญญาสตอกโฮล์มว่าด้วยสารมลพิษที่ตกค้างยาวนาน (Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants) พิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol) ข้อตกลงปารีส (Paris Agreement) และการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UN Climate Change Conference of the Parties: COP) ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีและได้ให้สัตยาบันกฎหมายหลายฉบับ ส่งผลให้ประเทศไทยต้องให้ความร่วมมือภายใต้หลักความรับผิดชอบร่วมกันซึ่งเป็นในระดับที่แตกต่างกัน (Common but Differentiated Responsibilities) แม้ว่าประเทศไทยจะเป็นกลุ่มประเทศนอกภาคผนวกที่ I (Non-Annex I) แต่โดยพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาฯ ก็กำหนดให้ประเทศภาคีทั้งปวงคำนึงถึงความรับผิดชอบร่วมกันต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยที่ผ่านมาประเทศไทยก็ได้ให้ความร่วมมือดำเนินโครงการกลไกการพัฒนาที่สะอาด Clean Development Mechanism: CDM) ภายใต้การทำงานขององค์การบริหารก๊าซเรือนกระจก โดยตั้งเป้าหมายบรรลุความเป็นกลางทางคาร์บอน ภายในปี ค.ศ. 2050 และการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นศูนย์ ภายในปี ค.ศ. 2065 ซึ่งปัญหาจากวงจรชีวิตบรรจุภัณฑ์ก็เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับภาคขยะและของเสียที่ประเทศไทยต้องดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ การจัดการบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมยังสอดคล้องกับกระบวนการทัศน์กฎหมายสิ่งแวดล้อมแบบมีระบบนิเวศเป็นศูนย์กลาง (Eco Centric Environment Legal Paradigm) ที่มีกรอบแนวคิดว่า “มนุษย์และธรรมชาติเป็นชุมชนโลก (Earth Community) มนุษย์ไม่ได้อยู่เหนือธรรมชาติ ธรรมชาติเกื้อหนุนและค้ำจุนชีวิตของมนุษย์ ธรรมชาติจึงมีคุณค่าที่มนุษย์ควรเคารพและปกป้องให้ธรรมชาติคงอยู่” ซึ่งแนวคิดดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการของจริยธรรมที่ขยายขอบเขตครอบคลุมไปถึงธรรมชาติ ดังปรากฏในกฎบัตรโลกธรรมชาติ (The World Charter) และปฏิญญา

สากลว่าด้วยสิทธิของแม่ธรณี (The Declaration of the Right of Mother Earth) ที่ยกคุณค่าของธรรมชาติ ด้วยการรับรองสิทธิของธรรมชาติ (Right of Nature) ซึ่งการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตและการขยายความรับผิดชอบต่อผู้บริโภค มีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐ องค์กรและปัจเจกดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม ด้วยการคำนึงถึงมิติด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้น กลไกของกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ย่อมเป็นการขยายจริยธรรมสิ่งแวดล้อม (Environmental Ethics) ของมนุษย์ให้ครอบคลุมไปถึงธรรมชาติเพื่อนำไปสู่การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนตามเป้าหมายของสหประชาชาติ

3.2 กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตตลอดวงจรชีวิตบรรจุภัณฑ์ จากการศึกษาพบว่า หลายประเทศได้นำหลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตมาสร้างเป็นกฎหมายว่าด้วยการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์ หรือ “กฎหมาย EPR” ซึ่งเป็นกฎหมายที่โอนหน้าที่ในการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์จากเดิมที่เป็นของผู้บริโภคและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปยังผู้ผลิต โดยกำหนดให้ผู้ผลิตมีหน้าที่จัดการวงจรชีวิตบรรจุภัณฑ์ของตนเองด้วยการเข้าร่วมกับองค์กรความรับผิดชอบต่อผู้ผลิต (Producer Responsibility Organization) หรือที่เรียกว่า “PRO” ซึ่งเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร แต่มีวัตถุประสงค์หลักในการทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐเพื่อจัดการวงจรชีวิตผลิตภัณฑ์เพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และปัจจุบันมีการบังคับใช้กฎหมาย EPR 65 ประเทศแล้ว แต่ประเทศไทยยังไม่กฎหมาย EPR ดังนั้น งานวิจัยนี้ได้ทำการศึกษากฎหมาย European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on Packaging and Packaging Waste ของสหภาพยุโรป The German Packaging Act 2019 ของสหพันธ์รัฐเยอรมัน Waste Regulations, Chapter 7: Packaging Waste ของราชอาณาจักรนอร์เวย์ และ The Law on Environmental Protection-08/2022/ND-CP ของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม จากการศึกษาได้ผลสรุปว่า โครงสร้างของกฎหมาย EPR ของแต่ละประเทศจะมีความใกล้เคียงกันในสาระสำคัญ คือ 1) กฎหมายว่าด้วยการจัดการบรรจุภัณฑ์มีพื้นฐานมาจากหลักการขยายความรับผิดชอบต่อผู้ผลิตซึ่งเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายภายใต้หลักเศรษฐกิจหมุนเวียน 2) การกำกับดูแลโดยภาครัฐระดับนโยบายและแผนการจัดการบรรจุภัณฑ์ 3) กำหนดการจัดการบรรจุภัณฑ์ตามหลัก EPR 4) กำหนดความรับผิดชอบต่อผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์จากการประเมินวงจรชีวิตบรรจุภัณฑ์ (Life Cycle Assessment: LCA) 5) กำหนดให้มีองค์กรรับผิดชอบต่อผู้ผลิต (Producer Responsibility Organization: PRO) 6) จัดเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ผลิต 7) การจัดตั้งกองทุนการจัดการบรรจุภัณฑ์ 8) การส่งเสริมความร่วมมือของผู้บริโภคด้วยระบบการจัดเก็บเงินมัดจำเพื่อใช้เป็นกลไกในการกระตุ้นให้ผู้บริโภคมีส่วนร่วมในการรวบรวม คัดแยกขยะบรรจุภัณฑ์เพื่อนำกลับเข้ามาสู่ระบบการใช้ซ้ำ การแปรรูปใหม่ และการแปรรูปเป็นพลังงาน 9) การจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ตามหลักลำดับขั้นของการจัดการขยะ 10) มาตรการลงโทษโดยใช้มาตรการโทษทางปกครองเป็นหลัก ซึ่งจากการศึกษากฎหมายต่างประเทศตามที่กล่าวมาข้างต้น พบว่า ประเทศเหล่านี้ได้คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย EPR โดยตระหนักดีว่ากฎหมายดังกล่าวย่อมส่งผลให้ผู้ผลิตมีภาระต้องรับผิดชอบต่อเพิ่มขึ้นทั้งทางด้านทุนและการจัดการ ดังนั้น จึงมีหลักเกณฑ์การกำหนดช่วงเวลาในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและการปรับตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บรรจุภัณฑ์ประเภทพลาสติกที่มีการกำหนดระยะเวลาบังคับใช้กฎหมายเป็นช่วง ๆ โดยพิจารณาจากประเภทของพลาสติกที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นสำคัญ อีกทั้งกฎหมาย EPR ยังส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมและการปรับตัวของผู้บริโภคที่ต้องมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินมัดจำ ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อภาชนะบรรจุภัณฑ์มาใช้ซ้ำ การนำบรรจุภัณฑ์กลับสู่การรีไซเคิล รวมถึงการกำจัดขยะบรรจุภัณฑ์ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้องค์กรของผู้ผลิตมีหน้าที่ดำเนินการแทนผู้ผลิตร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการรวบรวมขยะบรรจุภัณฑ์และการกำจัดขยะบรรจุภัณฑ์ จึงกล่าวได้ว่า กฎหมาย EPR เป็นกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายระดับรองเพิ่มเติมเพื่อให้มีการปรับตัวและเพื่อขยายขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายที่เพิ่มความเข้มงวดมากขึ้น



4. กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตวงจรชีวิตบรรจุภัณฑ์ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของงานวิจัยนี้ คือ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดการบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. โครงสร้างของกฎหมายประกอบด้วย 6 หมวด 65 มาตรา ได้แก่ 1) นิยามศัพท์ ได้แก่ การจัดการบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม บรรจุภัณฑ์ที่ควบคุม การป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการจัดการบรรจุภัณฑ์ การจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ การออกแบบบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม บรรจุภัณฑ์ที่นำกลับมาใช้ใหม่ บรรจุภัณฑ์แบบใช้แล้วทิ้ง การเก็บรวบรวมและการคัดแยกบรรจุภัณฑ์ การแปรใช้ใหม่ การนำมาใช้เป็นพลังงาน การแปรใช้ขยะบรรจุภัณฑ์แบบอินทรีย์ การกำจัดขยะบรรจุภัณฑ์ ความรับผิดชอบของผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์ องค์กรรับผิดชอบต่อผู้ผลิต ค่าธรรมเนียม เงินมัดจำ สถานที่รวบรวมและจัดเก็บขยะบรรจุภัณฑ์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ กองทุน คณะกรรมการกองทุน แผนแม่บท แผนการปรับตัว สำนักงาน รัฐมนตรี 2) หมวดที่ 1 บททั่วไป 3) หมวดที่ 2 นโยบายและแผนการจัดการบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 1 คณะกรรมการนโยบายและแผนการจัดการบรรจุภัณฑ์ และส่วนที่ 2 คณะกรรมการการจัดการบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม 4) หมวดที่ 3 แผนการจัดการบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 1 แผนแม่บทด้านการจัดการบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 2 แผนการปรับตัวการจัดการบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 3 แผนการส่งเสริมการจัดการบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม 5) หมวด 4 การจัดการบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ส่วนที่ 1 ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการบรรจุภัณฑ์ ส่วนที่ 2 องค์กรรับผิดชอบต่อผู้ประกอบการบรรจุภัณฑ์ส่วนที่ 3 ฉลากบรรจุภัณฑ์และเครื่องหมาย ส่วนที่ 4 กองทุนและค่าธรรมเนียม ส่วนที่ 5 การมีส่วนร่วมของผู้บริโภค 6) หมวดที่ 5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 7) หมวดที่ 6 บทกำหนดโทษ ส่วนที่ 1 โทษทางปกครอง ส่วนที่ 2 โทษทางอาญา สำหรับร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดการบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. นี้ หากมีการตรามาบังคับใช้ จะเป็นกฎหมายที่สามารถนำไปบังคับใช้ในเชิงบูรณาการกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะและของเสียที่มีการบังคับใช้อยู่แล้วในปัจจุบัน ก็จะส่งผลกระทบในเชิงบวกต่อการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อภิปรายผล

จากการวิจัย สามารถอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบรรจุภัณฑ์ของประเทศไทยที่บังคับใช้ในปัจจุบันแม้จะมีกฎหมายหลายฉบับ แต่กฎหมายเหล่านั้นก็มิได้มีบทบัญญัติที่มาจากหลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตแต่อย่างใด ส่งผลให้การผลิตและการจัดการขยะบรรจุภัณฑ์ยังไม่มีประสิทธิภาพ ผู้วิจัยเห็นว่าหากประเทศไทยมีกฎหมาย EPR ซึ่งเป็นกฎหมายที่สอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนบังคับใช้ ก็จะทำให้มีกลไกทางกฎหมายในการลดการปล่อยคาร์บอนฟุตพริ้นต์จากวงจรบรรจุภัณฑ์และควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างรู้คุณค่า สมมติฐานเช่นนี้สอดคล้องกับรายงานของ IPCC ซึ่งเป็นองค์กรด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ที่ว่า “ภาคการจัดการขยะมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกรองจากภาคอุตสาหกรรมและภาคขนส่ง จึงจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือทุกภาคส่วน รวมถึงการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ในการจัดการขยะและของเสียตามแนวทางของระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน ก็จะทำให้ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้” (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2022) ซึ่งประเทศไทยก็ให้ความสำคัญต่อนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนด้วยเช่นกัน ดังปรากฏตามโมเดลเศรษฐกิจสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในการพัฒนา 3 ด้าน หรือที่เรียกว่า โมเดลเศรษฐกิจ BCG ได้แก่ เศรษฐกิจชีวภาพ (Bio Economy) เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy) และเศรษฐกิจสีเขียว (Green Economy) แต่ยังมีขาดกฎหมายที่จะใช้ในขับเคลื่อน ดังนั้น หากประเทศไทยมีกฎหมาย EPR บังคับใช้ก็จะส่งผลดีต่อการจัดการบรรจุภัณฑ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จะทำให้มีการรีไซเคิลบรรจุภัณฑ์เพิ่มมากขึ้น ความเห็นเช่นนี้ สอดคล้องกับงานวิจัยเรื่อง Increasing Recycling Rates with EPR Policy ที่รายงานว่า “หลายมลรัฐของ

สหรัฐอเมริกา มีการบังคับใช้กฎหมาย EPR แล้ว และผลของการบังคับใช้กฎหมาย EPR ทำให้อัตราการรีไซเคิลบรรจุภัณฑ์เพิ่มขึ้นและลดขยะได้อย่างมีนัยสำคัญ” (The Recycling Partnership Solving for Circularity, 2023) และสอดคล้องกับงานวิจัยของ Recycling Partnership ที่ได้ศึกษาและตรวจสอบการหลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตจากโครงการรีไซเคิลกระดาษและบรรจุภัณฑ์ 7 โครงการทั่วโลก พบว่า “หลักการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตภายใต้นโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน ส่งผลให้เป้าหมายในการรวบรวมและรีไซเคิลวัสดุเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 75 ในบริติชโคลัมเบีย เบลเยียม สเปน เกาหลีใต้ และเนเธอร์แลนด์ ส่วนในโปรตุเกสและคิวเบกเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 60” (The Recycling Partnership Solving for Circularity, 2023)

อย่างไรก็ตาม ความท้าทายหรืออุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นหากมีการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ได้แก่ 1) ผู้ผลิต โดยเบื้องต้นย่อมสร้างภาระทั้งด้านทุนและด้านการจัดการที่ผู้ผลิตต้องรับผิดชอบ แต่หากพิจารณาถึงผลระยะยาวย่อมส่งผลดีต่อผู้ผลิตที่ถือได้ว่าเป็นผู้ผลิตที่ดำเนินกิจการภายใต้หลักธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม อีกทั้งอาจได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีตามแนวทางและนโยบายทางภาษีที่ต้องการส่งเสริมการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมที่คาดว่าจะมีการพัฒนาและแก้ไขกฎหมายภาษีต่อไป 2) ผู้บริโภค โดยต้องจ่ายเงินมัดจำเพื่อเป็นการประกันในการใช้บรรจุภัณฑ์อย่างรู้คุณค่า ด้วยการใช้จ่าย การนำขยะบรรจุภัณฑ์กลับเข้าสู่การรีไซเคิลและการกำจัดขยะบรรจุภัณฑ์ แต่ผู้บริโภคอาจจะได้รับประโยชน์ทางภาษี ทั้งนี้ ตามแนวทางและนโยบายด้านภาษีเพื่อส่งเสริมให้ผู้บริโภคมีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมต่อไป 3) ภาครัฐ โดยรัฐจำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงาน บุคลากรและงบประมาณเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ 4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหน้าที่ต้องดำเนินการร่วมกับองค์กรจัดการของผู้ผลิตในการจัดการขยะและของเสียบรรจุภัณฑ์ตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า ในช่วงแรกของการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้องตามที่กล่าวมาข้างต้น แต่หากพิจารณาถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญและเร่งด่วนที่ประเทศไทยต้องร่วมมือกับประชาคมโลกดำเนินการแก้ไข จะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดการบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ซึ่งเป็นข้อค้นพบของงานวิจัยนี้ กลับส่งผลกระทบต่อในเชิงบวก โดยถือว่าเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อลดคาร์บอนฟุตพริ้นต์ในกระบวนการผลิต การใช้และการกำจัดขยะบรรจุภัณฑ์ที่สอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียนของประเทศไทย รวมทั้งเป็นกลไกในการขับเคลื่อนแผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะของประเทศ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2565 - 2570) และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) ให้บรรลุเป้าหมาย อีกทั้งกฎหมายฉบับนี้จะเป็นกลไกที่สำคัญในการลดอุปสรรคด้านการส่งออกสินค้าไปต่างประเทศที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการปรับคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดน (Carbon Border Adjustment Mechanism: CBAM) ที่ผู้นำเข้าต้องมีใบรับรองมาตรการปรับคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดน (CBAM Certificates) สำหรับสินค้าที่นำเข้าสหภาพยุโรป (สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.), 2567) รวมถึงการเตรียมความพร้อมและปรับตัวต่อภาระผูกพันจากสนธิสัญญาพลาสติกโลก (Global Plastic Treaty) ที่มีเป้าหมายการยุติมลพิษจากพลาสติกภายในปี ค.ศ. 2040 (OECD, 2024) นอกจากนี้ ยังส่งผลต่อภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นของประเทศในการปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

องค์ความรู้ใหม่

องค์ความรู้ใหม่ของงานวิจัยนี้ มี 2 ประการ ดังนี้

1. กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิตตลอดวงจรบรรจุภัณฑ์ (Model Law on Extended Producer Responsibility of the Packaging Lifecycle) คือ (ร่าง)พระราชบัญญัติการจัดการบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ซึ่งเป็นร่างฯ ที่สอดคล้องกับนโยบายเศรษฐกิจหมุนเวียน แผนปฏิบัติการด้านการจัดการขยะของประเทศ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2565 - 2570) และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580)



2. กระบวนทัศน์กฎหมายใหม่ (Legal Paradigm Shift) กล่าวคือ งานวิจัยนี้ ได้นำเสนอกฎหมายว่าด้วยการจัดการบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม โดยลักษณะที่สำคัญของกฎหมายนี้เป็นการกำหนดหน้าที่ของรัฐ ผู้ผลิตและผู้บริโภคให้มีความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม จึงเป็นการขยายจริยธรรมสิ่งแวดล้อมภายใต้กระบวนทัศน์กฎหมายสิ่งแวดล้อมแบบมีระบบนิเวศเป็นศูนย์กลาง ซึ่งการพัฒนากฎหมายสิ่งแวดล้อมในลักษณะนี้นำไปสู่การปรับเปลี่ยนจากกระบวนทัศน์กฎหมายสิ่งแวดล้อมแบบมีมนุษย์เป็นศูนย์กลาง (Anthropocentric Environmental Legal Paradigm) ไปสู่กระบวนทัศน์กฎหมายสิ่งแวดล้อมแบบมีระบบนิเวศเป็นศูนย์กลาง (Eco Centric Environmental Legal Paradigm) ซึ่งเป็นกระบวนทัศน์ที่ให้ความสำคัญต่อสิ่งแวดล้อมไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าเศรษฐกิจและสังคม และการขยายจริยธรรมสิ่งแวดล้อมก็ทำให้ผู้ผลิตเป็นผู้ประกอบการตามแนวทาง ESG คือ เป็นผู้ประกอบธุรกิจที่คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม (Environment) สังคม (Social) และธรรมาภิบาล (Governance) และขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยมุ่งสู่เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainability Development Goals: SDGs) ซึ่งเป็นเป้าหมายร่วมกันของสหประชาชาติ

สรุปและข้อเสนอแนะ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศเป็นปัญหาที่สำคัญและเร่งด่วนที่ประชาคมโลกรวมทั้งประเทศไทยต้องร่วมมือกันแก้ไขผ่านกลไกกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในของประเทศภาคีสมาชิก ซึ่งกฎหมาย EPR เป็นกฎหมายที่สำคัญที่หลายประเทศตราขึ้นมาบังคับใช้สำหรับการจัดการบรรจุภัณฑ์บางประเภท อาทิ บรรจุภัณฑ์ แบตเตอรี่ เครื่องใช้ไฟฟ้า ยางรถยนต์ และสิ่งทอ แต่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมาย EPR แต่อย่างใด ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงเสนอ(ร่าง)พระราชบัญญัติการจัดการบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. เพื่อให้ประเทศไทยมีกฎหมายที่ใช้จัดการบรรจุภัณฑ์ที่มีประสิทธิภาพ ข้อเสนอแนะ 1) การนำงานวิจัยไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนากฎหมาย กล่าวคือ ผลผลิตของงานวิจัยนี้ ได้แก่ (ร่าง)พระราชบัญญัติการจัดการบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ซึ่งจะประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยนำร่างกฎหมายนี้ไปพัฒนาและนำเสนอต่อสภานิติบัญญัติเพื่อให้มีผลบังคับใช้ต่อไป 2) การวิจัยครั้งต่อไป กล่าวคือ ผลผลิตของงานวิจัยนี้ คือ (ร่าง)พระราชบัญญัติการจัดการบรรจุภัณฑ์ที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ซึ่งมีหลายมาตราที่จำเป็นต้องออกกฎหมายลำดับรอง เช่น มาตรา 30 ที่กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการบรรจุภัณฑ์ต้องลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและลดการปล่อยคาร์บอนฟุตพริ้นต์ตลอดวงจรชีวิตบรรจุภัณฑ์ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง หรือ มาตรา 31 ที่กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการบรรจุภัณฑ์ต้องจัดทำรายงานการประเมินคาร์บอนฟุตพริ้นต์ตลอดวงจรบรรจุภัณฑ์ ตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง หรือประกาศกระทรวง ฯลฯ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาวิจัยเพิ่มเติมเพื่อนำไปสู่การจัดทำกฎหมายลำดับรองต่อไป

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณ ทูสนับสนุนการวิจัยจากสถาบันวิจัยและนวัตกรรม มหาวิทยาลัยเกริก ปีงบประมาณ 2567 และขอขอบคุณผู้ทรงคุณวุฒิทุกท่านที่ให้ข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) การร่วมออกแบบกฎหมาย (Participatory Design) และการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) ที่ให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่องานวิจัย ผู้วิจัยขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

เอกสารอ้างอิง

- กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2567). รายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ปี 2566 (Thailand State of Pollution Report 2023). เรียกใช้เมื่อ 14 มกราคม 2568 จาก <https://www.pcd.go.th/publication/32171/>.
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2560). แผนการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560 - 2564. เรียกใช้เมื่อ 14 มกราคม 2568 จาก <https://www.eppo.go.th/index.php/th/plan-policy/climatechange/thailand/eqmpln>
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2567). ลดโลกร้อนด้วย Carbon Neutrality และ Net Zero Emissions. เรียกใช้เมื่อ 14 มกราคม 2568 จาก <https://www.onep.go.th/ลดโลกร้อนด้วย-carbon-neutrality-และ-net-zero-emissions/>.
- สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน. (2559). กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติ (UNFCCC). เรียกใช้เมื่อ 24 มกราคม 2567 จาก <https://www.eppo.go.th/index.php/th/plan-policy/climatechange/unitednation/unfccc>
- สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.). (2567). มาตรการ CBAM ใครพร้อม...ได้ไปต่อ ชวนทำความเข้าใจ และ เตรียมความพร้อม เรื่องการปรับคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดน EU. เรียกใช้เมื่อ 24 มกราคม 2567 จาก https://www.nstda.or.th/home/news_post/bcg-implementation-cbam/.
- Climate Bonds Initiative, Word Bank. (2023). The Climate Bonds Standard & Certification Scheme's Waste Management Criteria. Retrieved June 10, 2024, from <https://www.climatebonds.net>
- Intergovernmental Panel on Climate Change. (2022). Climate change 2022 mitigation of climate change working group III contribution to the sixth assessment report of the intergovernmental panel on climate change. Retrieved January 24, 2025, from <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/>.
- Law Teacher. (2013). Environmental law mechanisms in environmental law. Retrieved January 24, 2025, from <https://www.lawteacher.net/free-law-essays/environmental-law/mechanisms-in-environmental-law.php?vref=1>.
- Mitch Webster. (2024). Extended Producer Responsibility Laws for Packaging Around the World. Retrieved June 10, 2024, from <https://packagingschool.com/lessons/extended-producer-responsibility-laws-for-packaging-around-the-world>.
- OECD. (2024). Policy Scenarios for Eliminating Plastic Pollution by 2040. Retrieved January 14, 2025, from https://www.oecd.org/en/publications/policy-scenarios-for-eliminating-plastic-pollution-by-2040_76400890-en.html.
- The Recycling Partnership Solving for Circularity. (2023). Accelerating behavior change to achieve a circular economy; 2023 Knowledge Report. Retrieved January 14, 2025, from https://recyclingpartnership.org/wp-content/uploads/dlm_uploads/2023/11/Knowledge-Report-Summary_Nov2023.pdf



- The Recycling Partnership Solving for Circularity. (2023). Increasing Recycling Rates with EPR Policy. Retrieved January 14, 2025, from <https://ml.globenewswire.com/Resource/Download/4dd844fc-52f2-4f40-a6fb-e4ad01b825dd>
- Trevor, M. L. (2020). Plastic Waste and Recycling: Environmental Impact, Societal Issues, Prevention, and Solutions. London, United Kingdom: Academic Press.
- United Nations Environment Programme. (2024). Global Waste Management Outlook 2024: Beyond an age of waste - Turning rubbish into a resource. Retrieved January 15, 2025, from <https://www.unep.org/resources/global-waste-management-outlook-2024>